

L'autre crise de l'Europe : le budget commun

Alain LAMASSOURE

Les origines du blocage budgétaire

En fouillant les glaces de l'Antarctique, on peut reconstituer l'histoire géologique et climatique de la terre. De même, l'état actuel du budget communautaire est un résumé de l'histoire de la Communauté – ce qui explique que cet outil soit mal adapté aux besoins de l'Europe du XXI^e siècle.

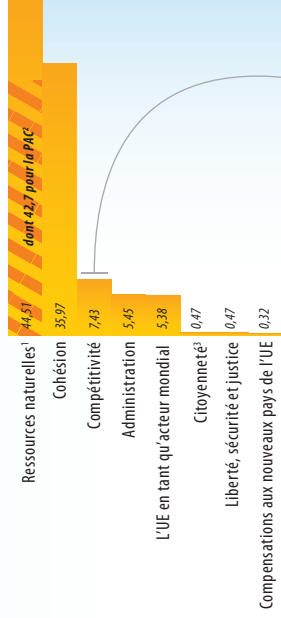
La procédure budgétaire elle-même est pittoresque. Elle repose assez logiquement sur la nécessité d'un accord entre les deux autorités politiques que sont le Parlement européen et le Conseil des Ministres. Mais le Parlement n'a pas son mot à dire sur les recettes. Quant aux dépenses, elles sont divisées en deux catégories, parfaitement artificielles : les dépenses dites « obligatoires », formule pudique pour qualifier les dépenses agricoles, sur lesquelles le Conseil a le dernier mot (règle imposée à l'origine par la France, pour protéger ses intérêts agricoles), et les dépenses « non obligatoires » – toutes les autres ! – sur lesquelles la décision du Parlement prévaut sur l'avis du Conseil.

Procédure complexe pour un bien petit budget : avec 120 milliards d'euro par an, il représente à peine 1 % du PIB communautaire. Quand un Français gagne 100 euro, il paye en moyenne 44 euro d'impôts et de cotisations sociales ; 43 sont redistribués en France même, pour financer les politiques nationales, et 1 seul euro est affecté aux politiques européennes. L'Union est un géant législatif – elle est désormais à l'origine des deux tiers des nouvelles règles de droit applicables en France – et un nain budgétaire. Et loin de s'améliorer, ce nanisme s'aggrave : il y a dix ans, le budget européen atteignait 1,15 % du PIB.

Dans un budget stagnant, il n'est pas surprenant que les « vieilles » politiques se taillent la part du lion par rapport aux nouvelles. La politique agricole, qui a été, il y a quarante-cinq ans, la première, et longtemps la seule, des politiques communes absorbe encore 36 % des crédits, soit près de 43 milliards d'euro ! Les politiques d'aide au développement régional approchent les 40 %, soit environ 46 milliards d'euro. Dans ces conditions, malgré une hausse récente, les dépenses de recherche se limitent à 5,5 milliards d'euro, la coopération policière et la maîtrise de l'immigration ne disposent que de 700 millions, et la politique étrangère commune se contente de 200 millions.

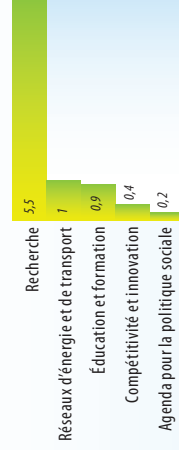
Budget de l'Union européenne

Composition du budget communautaire 2007 (en %)

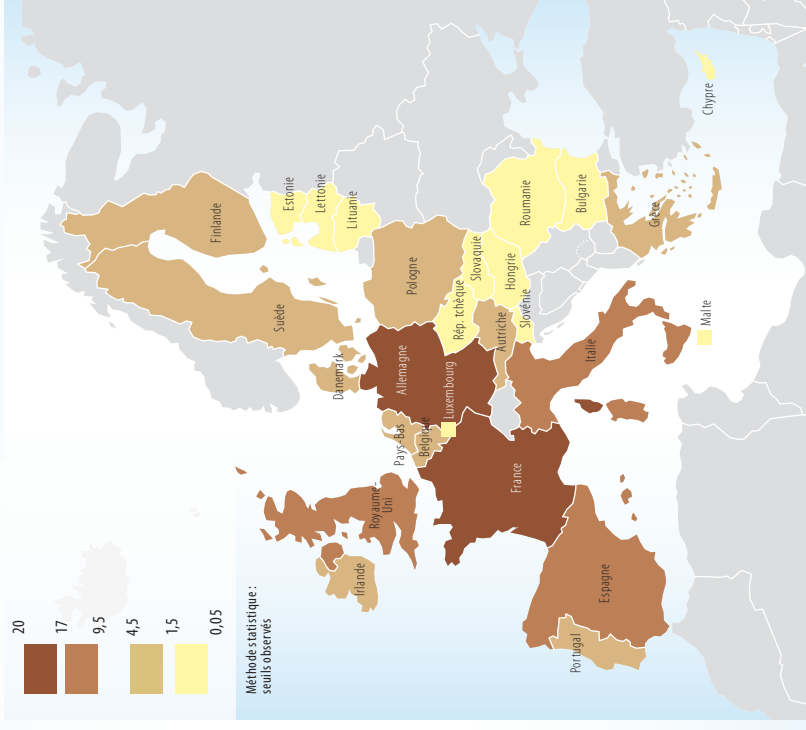


¹ politique agricole, développement rural et environnement
² politique agricole commune
³ information sur les politiques communautaires, culture, médias, santé publique et protection du consommateur

Actions pour la compétitivité (en milliards d'euros)



Participation des États membres au financement du budget communautaire, exercice 2007 (en % du budget)



Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, novembre 2007, ©FRS.

Cette stagnation s'explique par l'assèchement des recettes. Le traité de Rome avait prévu un système cohérent : les dépenses engendrées par les politiques européennes devaient être financées par des ressources européennes. S'agissant de politiques publiques, « ressources » signifie « ressources fiscales ». À l'origine, le « Marché commun » était logiquement financé par l'affectation à la Communauté des droits de douane perçus par les États membres sur les importations des pays tiers. Ce système a bien fonctionné pendant une quinzaine d'années. Il s'est dérégulé lorsque les dépenses ont fortement augmenté avec l'entrée des pays méditerranéens, alors plus pauvres, tandis que les négociations internationales menées dans le cadre du GATT, prédécesseur de l'OMC, rabotaient régulièrement les droits de douane.

Ce phénomène de ciseaux a été à l'origine d'une crise politique majeure au milieu des années 80. La sortie de crise a comporté deux éléments différents.

Le premier s'est révélé particulièrement heureux et durable. Le budget annuel est désormais encadré dans un accord portant sur l'évolution des grandes masses budgétaires pour une période de sept ans (les « perspectives financières »). Ainsi, le Parlement, le Conseil et la Commission se mettent d'accord pour garantir sur une longue période le financement des grandes politiques de l'Union. L'accord actuellement en vigueur porte sur la période 2007-2013.

Le second a créé plus de problèmes qu'il n'en a résolus. Les recettes propres de l'Union ont été complétées par des contributions budgétaires des États membres, calculées en proportion de la richesse respective de chacun. Malheureusement, conçues à l'origine comme une ressource complémentaire et provisoire, ces contributions nationales sont devenues permanentes et représentent aujourd'hui 85 % du financement du budget communautaire.

Ce faisant, on a bel et bien changé de système : des ressources nationales financent des dépenses européennes. Les défauts sont évidents. Les égoïsmes nationaux sont exacerbés : chaque ministre des Finances, chaque Parlement national, cherche avant tout à minimiser sa cotisation et à maximiser son taux de retour – adieu l'intérêt commun ! En outre, comme, depuis plusieurs années, les budgets des grands pays sont eux-mêmes en lourd déficit (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie...), il n'est pas étonnant que les grands argentiers veuillent faire prévaloir à Bruxelles la politique d'économies que l'Union leur ordonne chez eux.

Parce que ce phénomène s'est développé peu à peu, la gravité de ses conséquences a été largement sous-estimée. Un hiatus énorme s'est créé entre les ambitions proclamées par les Conseils européens successifs, et la modestie, voire le caractère dérisoire, des moyens financiers mis en œuvre. Ainsi la grande Europe de 500 millions d'habitants n'aura pas plus de bourses Erasmus que l'Union des Quinze. Les « perspectives financières » de 2007-2013 ne permettront de financer, ni les objectifs de Lisbonne, ni les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie. Autrement dit, à côté de la crise institutionnelle, l'Union souffre d'un autre mal, aussi grave et plus pernicieux, qui est la crise financière.

Quelle solution pour sortir de l'impasse ?

C'est du Parlement européen qu'est venue la première initiative sérieuse pour trouver une solution de fond à cette crise. Dès l'automne 2004, sa commission des Budgets s'est auto-saisie du problème. Et elle a décidé d'innover dans la méthode en associant d'emblée ses homologues des Parlements nationaux. Une demi-douzaine de réunions communes ont été organisées à Bruxelles, le rapporteur a été invité dans plus de dix Parlements nationaux,

d'autres assemblées ont fourni des contributions écrites et, en novembre 2007, le point d'orgue a été apporté par une conférence interparlementaire de deux jours organisée à Lisbonne par la présidence portugaise. Le terrain politique aura été ainsi bien préparé pour la réouverture du dossier entre les gouvernements, prévue fin 2008.

Un consensus semble se dessiner au sein des Parlements pour distinguer deux phases.

La première consistera à améliorer le système actuel des contributions nationales qui, année après année, est devenu de plus en plus complexe, incohérent et injuste. Après le Royaume-Uni (le fameux « chèque » obtenu par Madame Thatcher, et toujours renouvelé depuis), plusieurs pays se sont fait doter d'un statut budgétaire dérogatoire (notamment l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche). Il est nécessaire de revenir à un critère simple d'évaluation de la richesse nationale – par exemple, le PIB –, à appliquer de manière uniforme et transparente.

La deuxième étape devrait voir l'affectation à l'Union de nouvelles authentiques « ressources propres » – c'est-à-dire de véritables ressources fiscales directement affectées à l'Union, sans peser sur les budgets nationaux. C'est là que les divergences commencent.

Trois points importants ne sont pas contestés :

- Les États membres doivent conserver la souveraineté fiscale. L'Union doit être considérée comme une sorte de collectivité territoriale, qui peut bénéficier directement de ressources fiscales, mais dans un cadre fixé par le souverain fiscal (comme les communes françaises bénéficient de la taxe d'habitation).

- La réforme ne doit pas aboutir à une aggravation de la charge totale du contribuable : c'est le « principe de constance ». L'Europe doit se bâtir à coûts constants, à frais généraux constants, à dépenses publiques constantes, à prélèvements constants. Toute hausse budgétaire ou fiscale dans un domaine doit être compensée par une réduction ailleurs. La Cour des comptes européenne et ses correspondants nationaux doivent être mobilisés pour vérifier la bonne application de ce principe fondamental.

- La création d'un « impôt européen », exclusivement affecté au budget communautaire, n'est ni possible (aucun Parlement national n'est en mesure de l'accepter aujourd'hui), ni vraiment nécessaire, tant que ce budget demeure entre 1 et 1,5 % du PIB – ce qui sera le cas dans les dix ans à venir : sa montée en puissance ne pourra qu'être lente, tant que les États membres n'ont pas durablement assaini leurs propres finances. Les nouvelles ressources propres doivent donc être choisies parmi des impôts nationaux existants liés, d'une manière ou d'une autre, aux politiques communautaires.

Trois options principales méritent une étude plus approfondie.

1. L'impôt sur les sociétés. Cela serait cohérent avec l'esprit du grand marché unique, dans lequel les conditions de concurrence sont égales. Mais cette hypothèse ne peut être envisagée que si les bases de l'impôt – pas forcément les taux – sont harmonisées, comme nous l'avons fait depuis longtemps pour la TVA. La Commission européenne mettra une proposition d'harmonisation sur la table au printemps 2008.

2. La TVA, et notamment la TVA perçue sur les échanges intra-communautaires. Il y a une forte logique, politique et économique, pour affecter à l'Union tout ou partie des ressources fiscales générées par l'existence et le progrès du marché commun. Ce serait la solution techniquement la plus simple et, probablement, la plus facile à faire admettre politiquement.

3. Une ou des taxes liées aux économies d'énergie et à la lutte contre l'effet de serre. Avec le nouveau traité, l'énergie et les grands problèmes environnementaux deviennent des compétences principalement communautaires. L'opinion admet que la sécurité d'approvisionnement énergétique et la protection de la planète nécessitent la mise en place de financements nouveaux (tout en respectant le « principe de constance » défini ci-dessus).

Tel est l'état du dossier débattu lors de la conférence interparlementaire de Lisbonne le 6 novembre 2007. La balle est maintenant dans le camp de la Commission européenne qui, éclairée par ces travaux, doit faire une proposition formelle aux gouvernements en vue d'une négociation globale prévue pour 2008-2009, pour application à partir de 2014. Ce calendrier paraîtra bien long. Il est pourtant optimiste : il est à craindre que des sujets aussi sensibles ne puissent pas être vraiment débattus entre les gouvernements avant la fin des ratifications du nouveau traité (début 2009 ?), ni, en fait, avant la mise en place des nouvelles institutions prévues par celui-ci – soit, plutôt, début 2010. La construction européenne est une longue patience...